C.D. Howe Institute
Institut C.D. Howe
e-brief

Quelles leçons tirer du programme universel de services de garde à l'enfance du Québec?

Par Michael Baker, Jonathan Gruber et Kevin Milligan

Le 1 février 2006

La politique en matière de garde des enfants a constitué une question importante au cours de la récente campagne électorale. Les diverses propositions des partis à cet égard ont toutes tenu compte de l'expérience du système universel de services de garde à l'enfance du Québec, mais elles divergent nettement d'opinion à ce sujet. Ainsi, devrait-on imiter le modèle québécois, comme le proposent les programmes politiques des libéraux et des néo-démocrates, ou l'éviter, comme le recommandent les conservateurs? Selon ces derniers, en effet, les fonds destinés à la garde des enfants devraient aller directement aux parents, qui pourraient choisir la garde au foyer.

Toutes les familles au Québec ont accès à des services de garde subventionnés par la province, moyennant des frais de 7 $ par jour. Certes, il y a eu des chocs en cours de route — des listes d'attente et de coûteux problèmes de main-d'œuvre, par exemple — mais le système est très populaire. Pour notre part, nous avons analysé les répercussions du programme québécois sur le marché du travail, le fonctionnement de la famille et le bien-être des enfants; or si certains résultats auxquels nous arrivons sont positifs, d'autres sont négatifs de façon frappante. Qu'est-ce qui vaut mieux pour les enfants et les parents? Nous n'avons pas la présomption de donner la réponse à cette question, mais nos travaux offrent tout de même de nouveaux éléments probants en matière de garde d'enfants que parents et décideurs devraient prendre en considération.

Que révèlent les données?

Notre étude repose sur des données tirées de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes. Notre échantillon national de plus de 33 000 enfants porte

1 Notre étude — Baker, Gruber et Milligan (2005) — renferme plus de précisions au sujet de notre méthode et de notre analyse.

2 Cette enquête est effectuée par Statistique Canada, mais les résultats de notre étude représentent les opinions des auteurs, qui ne correspondent pas nécessairement à celles de Statistique Canada.

sur les enfants de 0 à 4 ans, de 1994 à 2002. L'enquête contient des renseignements sur le recours à la garde d'enfants et le comportement des parents sur le marché du travail ainsi que des indicateurs de la santé et du comportement des enfants et des familles. Nous comparons les résultats relatifs aux enfants du Québec et à ceux des autres parties du Canada, ces derniers servant de groupe témoin par rapport auquel nous évaluons nos observations concernant le Québec. Nous comparons le Québec et le reste du Canada avant et après l'introduction du programme, en 1997. Pour mesurer les effets du programme québécois sur les familles, nous nous concentrons sur les mères de famille biparentale par opposition aux mères seules ou aux pères seuls. Pourquoi? Parce qu'il est difficile d'isoler les effets du système québécois de services de garde à l'enfance chez les parents chefs de famille monoparentale, en raison de la vaste gamme de changements apportés à la politique fiscale, aux prestations pour enfants et à l'aide sociale au cours des dix dernières années.

Notre première constatation importante est que le programme du Québec a subventionné largement le coût de la garde d'enfants pour les familles à revenu moyen ou élevé: ainsi, pour les familles biparentales typiques, la proportion des coûts de garde d'enfants subventionnée au Québec a augmenté de 60 % de 1996 à 2001. Parce que le Québec, à l'instar des autres provinces, avait déjà en place d'importantes subventions pour la garde d'enfants destinées aux familles à faible revenu, les stimulants pour ces dernières ont très peu changé. Le programme a conduit à une augmentation spectaculaire du recours à la garde d'enfants par les familles biparentales: au Québec, la proportion d'enfants dans un type quelconque de services de garde a en effet augmenté de plus de 51 % après l'introduction du programme (voir le tableau 1). Or au cours de la même période, l'augmentation dans le reste du Canada n'a été que de 16 %.

Deuxièmement, le fait de subventionner les services de garde a amené plus de mères à accepter du travail rémunéré en dehors du foyer. Depuis l'introduction du programme, la proportion de mères sur le marché du travail dans les familles biparentales au Québec s'est accrue d'environ 21 %, soit plus du double de la hausse observée dans le reste du Canada. En outre, la plupart des nouveaux emplois sont des emplois à temps plein. Cet accroissement a de nombreux avantages : par exemple, il augmente la capacité productive de l'économie du Québec et favorise la carrière de femmes qui, autrement, n'auraient peut-être eu qu'une présence sporadique sur le marché du travail. Il engendre aussi une augmentation des recettes fiscales; ainsi, d'après nos estimations sommaires, les nouvelles recettes fiscales fédérales et provinciales compensent environ 40 % du coût du programme.

Plusieurs indicateurs du bien-être des enfants que nous avons examinés suggèrent cependant que les enfants ont été négativement affectés par l'introduction du programme universel de services de garde à l'enfance. Nous avons étudié un large éventail d'indicateurs, depuis l'anxiété et l'hyperactivité jusqu'aux aptitudes sociales et aux habiletés motrices. Pour presque tous les critères, nous constatons que le recours accru à la garde d'enfants est associé à une diminution du bien-être de ces derniers par comparaison avec les autres enfants. Par exemple, les signalements de bagarres et autres comportements agressifs ont augmentés de manière importante. Nos résultats correspondent aux résultats obtenus par le National Institute of Child Health and Development Early

Tableau 1 : *Pourcentage de variation, au Québec et au reste du Canada, de certains indicateurs avant et après la réforme des services de garde à l'enfance au Québec*

Indicateur	Pourcentage de variation par rapport au niveau de base	
	Québec	Reste du Canada
	Pourcentage	
Proportion d'enfants dans un type quelconque de service de garde	51.4	16.3
Proportion de mères travaillant à l'extérieur du foyer	20.9	8.9
Indice d'anxiété des enfants (de 2 à 4 ans)[a]	34.0	11.8
Indice d'agressivité des enfants (de 2 à 4 ans)[b]	24.2	1.4
Indice d'hostilité dans le rôle de parents (d'enfants de 2 à 4 ans)[c]	4.1	-4.0
Indice de cohérence dans le rôle de parents (d'enfants de 2 à 4 ans)[d]	0.7	4.6

Source : Calculs des auteurs, d'après les données de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (voir Baker, Gruber et Milligan (2005)). Chaque nombre inscrit au tableau représente la variation en pourcentage de l'indicateur, entre la première vague (1994-1995) et la cinquième (2002-2003). Par exemple, la proportion d'enfants confiés à des services de garde a augmenté de 51,4 % au Québec comparativement à 16,3 % dans le reste du Canada.

Notes : [a] Tel qu'on le mesure par les réponses aux énoncés de l'enquête au sujet de l'enfant, du genre « N'a jamais trop peur, n'est jamais trop nerveux ».

[b] Tel qu'on le mesure par les réponses aux énoncés de l'enquête au sujet de l'enfant, du genre « Ne donne jamais de coups de pied, ne mord jamais, ne frappe jamais les autres enfants ».

[c] Tel qu'on le mesure par les réponses aux énoncés de l'enquête au sujet du parent, du genre « La punition ne dépend jamais de mon humeur ».

[d] Tel qu'on le mesure par les réponses aux énoncés de l'enquête au sujet du parent, du genre « S'assure que l'enfant obéit tout le temps aux ordres et aux commandements ».

Childcare Research Network (2003), qui montrent que le temps qu'un enfant passe loin de sa mère au cours de ses 4,5 premières années d'existence est une variable explicative de comportement dominant, de désobéissance et d'agressivité.

Les parents aussi sont affectés négativement. D'après les données de l'enquête, les mères des enfants en garderie sont plus déprimées, comme l'indique l'augmentation appréciable de leur indice de dépression par rapport à la moyenne. La qualité de leurs pratiques parentales diminue, si l'on se fie aux réponses aux questions sur l'uniformité, l'hostilité ou l'inefficacité de leur rôle parental et aux « interactions d'évitement ». Les mères font également état d'une importante détérioration de la qualité de leurs relations avec leur conjoint, qualité que l'on évalue au moyen des témoignages des mères au sujet de leur satisfaction à l'égard de leurs relations conjugales. Nous présentons au tableau 1 quelques-uns de ces résultats.

Quelles sont les mises en garde?

Nos observations constituent une démonstration empirique du stress parfois pénible auquel sont exposées les familles qui cherchent à établir un équilibre entre des demandes et des attentes contradictoires au travail et au foyer. Comme dans toute recherche, il est important de préciser les limites de notre étude. Une possibilité est que nos constatations témoignent de problèmes qui se poseraient de toute façon aux familles au moment de l'entrée des enfants à l'école, le programme universel de services de garde n'ayant fait que hâter la manifestation de ces phénomènes. Certes, nous ne pouvons pas exclure cette hypothèse, mais une exposition précoce à ces problèmes est susceptible d'avoir des conséquences pour les enfants par la suite.

Il est également important de souligner que ce n'est peut-être pas le type de service de garde qui suscite les changements de comportement que nous observons; peut-être résultent-ils plutôt de l'effet combiné du travail de la mère et du recours à la garde des enfants. C'est pourquoi on ne peut pas se servir de nos résultats pour porter des jugements sur la garde d'enfants par les membres de la famille par opposition à la garde d'enfants dans un cadre institutionnel.

Il se peut aussi que nos constatations traduisent un changement dans la façon dont les parents répondent aux questions d'enquête plutôt qu'un changement de comportement réel de leur part. Toutefois, nos observations reposent sur un ensemble de réponses à la fois vaste et uniforme; or celui-ci comprend de nombreux indicateurs de santé dont l'objet a de bonnes chances d'être présenté objectivement.

Finalement, nous n'avons pas été en mesure d'étudier les effets à long terme du programme sur les résultats pour les enfants, si tant est qu'il y en ait. Fait important à signaler, les habiletés cognitives des enfants en garderie sont peut-être plus grandes au moment où ces derniers arrivent à l'âge scolaire, surtout s'ils proviennent de milieux défavorisés, selon les conclusions d'autres chercheurs. Par exemple, Currie (2001) fait état de résultats qui montrent une diminution des redoublements et une amélioration des résultats aux tests uniformes chez les enfants qui ont fréquenté la maternelle, bien que les résultats à plus long terme soient contradictoires. Il est possible que ces effets positifs se fassent également sentir dans le programme québécois, mais nous ne pouvons pas encore étudier ces questions fondamentales faute de données disponibles.

Conclusions

L'étude du modèle québécois n'en est qu'à ses débuts. À en juger par les résultats préliminaires, cependant, on ne sait pas bien si, tout compte fait, le programme constitue ce qu'il y a de mieux pour les enfants et leurs parents.

L'adoption du modèle québécois à l'échelle du pays coûterait nettement plus que les montants que les partis ont proposé de dépenser lors de la dernière campagne électorale. Une éventuelle dépense de cette ampleur demande que l'on en comprenne bien les avantages potentiels.

Notre étude porte à croire que la dépense serait avantageuse avant tout pour les familles à revenu moyen ou élevé et qu'elle stimulerait davantage le travail hors du foyer chez les mères. Cela veut dire qu'il y a des avantages à

envisager à côté d'une détérioration, au moins à court terme, du bien-être des enfants et de leur famille: bien des familles trouveront peut-être que le revenu supplémentaire et les autres avantages à long terme du travail hors du foyer l'emportent sur les tensions engendrées par la garde de jour. Les programmes publics de soutien aux garderies devraient témoigner d'une compréhension de ces choix difficiles auxquels sont confrontées les familles.

Références

Baker, Michael, Jonathan Gruber, et Kevin Milligan (2005). « Universal Childcare, Maternal Labor Supply, and Family Well-being », NBER Working Paper No. 11832, Accessible en ligne à http://www.econ.ubc.ca/kevinmil/research/childcare.htm.

Currie, Janet (2001). « Early Childhood Education Programs », Journal of Economic Perspectives, vol. 15, no 2, p. 213-238.

NICHD — Early Childcare Research Network (2003). « Does Amount of Time Spent in Childcare Predict Socioemotional Adjustment During the Transition to Kindergarten? », Child Development, vol. 74, no 4, p. 976-1005.

Michel Baker est titulaire de la Chaire RBC de politiques publiques et économiques au Département de sciences économiques de l'Université de Toronto.

Jonathan Gruber est professeur au Département de sciences économiques du Massachusetts Institute of Technology.

Kevin Milligan est professeur adjoint au Département de sciences économiques de l'Université de la Colombie-Britannique.

Le présent e-brief est une publication de l'Institut C.D. Howe, traduit de l'Anglais par André LaRose. Pour de plus amples renseignements, communiquer avec **Kevin Milligan** au (604) 822-6747, **Michael Baker** au (416) 978-4138, ou **Yvan Guillemette**, analyse de politiques à l'Institut C.D. Howe, au (416) 865-1904, poste 233, cdhowe@cdhowe.org, www.cdhowe.org

Il est permis de reproduire ce texte, à condition que son contenu ne soit pas modifié et que la référence soit indiquée comme il se doit.